

Beschluss Nr. 889/2022
Schwyz, 16. November 2022 / ju

Motion M 8/22: Höhere Entschädigung für Denkmalschutz
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 20. April 2022 hat Kantonsrat Dr. Roger Brändli folgende Motion eingereicht:

«Mit dem Schutz und Erhalt ausgewählter Baudenkmäler im Kanton Schwyz erfüllt die kantonale Denkmalpflege eine wichtige Aufgabe. Eine Unterschutzstellung dient der langfristigen Erhaltung von Denkmälern und liegt im öffentlichen Interesse.»

Die Unterschutzstellung einer Baute ist für die betroffenen Liegenschaftseigentümer regelmässig nicht nur ein besonders schwerer Eingriff in die Eigentumsgarantie (z.B. Abbruchverbot), sondern mit erheblichen Mehrkosten bei der Sanierung und dem Unterhalt solcher Schutzobjekte verbunden. Es ist dabei den betroffenen Eigentümern schwer zu vermitteln, dass sich die vom Gemeinwesen geltend gemachten hohen öffentlichen Interessen am Denkmalschutz weitgehend verflüchtigen, wenn es um die Frage von Entschädigungen für oder Beiträgen an die Mehrkosten für die Erhaltung der Objekte geht.

Das kantonale Denkmalschutzgesetz (DSG; SRSZ 720.100) sieht keine Entschädigung für denkmalschutzbedingte Mehrkosten vor. Einzig auf Verordnungsstufe (DSV; SRSZ 720.111) findet sich eine Bestimmung, dass das Bildungsdepartement für die Zusicherung der Restaurierungsbeiträge im Rahmen der verfügbaren Mittel aus dem Lotteriefonds zuständig sei. Die Ausgestaltung dieser Restaurierungsbeiträge (Anspruchsberechtigung, Bemessungsgrundlage, Höhe etc.) ergibt sich weder aus dem DSG noch DSV, sondern basiert auf einem Regierungsratsbeschluss aus dem Jahre 2009 (RRB Nr. 49/2009) sowie neuestens auf § 10 der kantonalen Geldspielverordnung (GSV; SRSZ 542.111). Gemäss diesem RRB sowie der GSV werden folgende Kostenbeiträge an die substanzerhaltenden Massnahmen geleistet:

- 18 % für lokale Schutzobjekte;
- 21 % für regionale Schutzobjekte;
- 25 % für nationale Schutzobjekte.

Diese Kostenbeiträge bringen es mit sich, dass die Grundeigentümer für den grössten Teil der denkmalschutzbedingten Mehrkosten selber aufkommen müssen.

Der Umstand, dass das Gemeinwesen dem Eigentümer schwerwiegende Eigentumsbeschränkungen auferlegt, die daraus resultierenden finanziellen Nachteile aber nur zu einem kleinen Teil entschädigt, widerspricht dem Rechtsempfinden. Wenn im öffentlichen Interesse denkmalpflegerische Schutzmassnahmen angeordnet werden, soll das Gemeinwesen auch die Nachteile angemessen ausgleichen, die dem Grundeigentümer aufgrund dieser Anordnungen erwachsen. Dies basierend auf dem Grundsatz „Wer befiehlt, soll auch zahlen“.

Der kantonale Gesetzgeber hat mit der Schaffung von § 36k des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRSZ 400.100) den Ersatz für planerische Nachteile auch ausserhalb der materiellen Enteignung ausdrücklich vorgesehen (vgl. zu dieser Möglichkeit der Kantone POLTIER, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 5 N 42, 47 ff.). Dazu gehören auch Unterschutzstellungen als Denkmal durch Verfügung (Art. 17 Abs. 2 RPG; SR 700).

Eine substantziellere Übernahme der denkmalschutzbedingten Mehrkosten durch den Kanton, als dies aktuell der Fall ist, erhöht die Akzeptanz von Unterschutzstellungen bei den betroffenen Eigentümern und gewährleistet beim Erlass von Schutzmassnahmen eine sorgfältige Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen.

Die höheren Kostenbeiträge sollen nicht zu Lasten der anderen Empfänger aus dem Lotteriefonds gehen.

Antrag: Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, um denkmalschutzbedingte Nachteile (Mehrkosten) angemessen, d.h. substantzieller als dies aktuell der Fall ist, auszugleichen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitende Bemerkungen

1993 hat der Regierungsrat erstmals Richtlinien für die Subventionszusicherungen im Bereich Denkmalpflege erlassen und hierauf jährlich die Vorgaben für die Zusicherung und Auszahlung von Kantonsbeiträgen aus den Mitteln des Lotteriefonds verfügt und die Richtlinien festgelegt. Die Beitragsätze an substanzerhaltende Massnahmen im Rahmen von Denkmalpflegerestaurierungen betragen seit 1993:

Jahre	Einstufung: lokal	Einstufung: regional	Einstufung: national
1993–1995	15 %	19 %	25 %
1996–2005	13 %	17 %	23 %
2006–2022	18 %	21 %	25 %

Mitte 2016 wurde das Bildungsdepartement ermächtigt, in Absprache mit dem Finanzdepartement (Lotteriefonds), die Höhe der jährlichen Tranche für Zusicherungen und Auszahlungen von Kantonsbeiträgen im Bereich Denkmalpflege festzulegen. In den vergangenen fünf Jahren wurden folgende Subventionszahlungen aus dem Lotteriefonds für den Bereich Denkmalpflege vorgenommen:

Jahre	Auszahlungen
2017	Fr. 2 005 098.--
2018	Fr. 1 796 309.--
2019	Fr. 1 566 617.--
2020	Fr. 1 906 123.--
2021	Fr. 1 897 059.--

Insgesamt wurden seit 1993 aus dem Lotteriefonds Denkmalpflege-Kantonsbeiträge an Restaurierungsmassnahmen in der Höhe von Fr. 51 446 680.-- ausgerichtet.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

Subventionen im Bereich Denkmalpflege und Archäologie fördern das in der Bundesverfassung verankerte öffentliche Interesse bzw. Staatsziel, Kulturdenkmäler zu schonen und zu erhalten Art. 78 BV vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Mit der Unterschutzstellung allein ist die Bewahrung von Denkmälern noch nicht gewährleistet. Es braucht daneben steten Unterhalt, die angepasste Nutzung und eine regelmässige Instandsetzung der Objekte durch die Eigentümerinnen und Eigentümer. Die finanzielle und fachliche Unterstützung dieser Massnahmen durch die öffentliche Hand ist ein wichtiges Mittel zur Förderung der Substanzerhaltung des kulturellen Erbes und zur zielgerichteten Steuerung zweckmässiger Lösungen. Mit Beiträgen und unentgeltlicher fachlicher Beratung der kantonalen Denkmalpflege sollen jene erhöhten Kosten gemildert werden, die der Eigentümerschaft infolge denkmalrechtlicher Eigentumsbeschränkungen und Auflagen bei der Ausführung von werterhaltenden Massnahmen an ihrer Liegenschaft erwachsen (Christopher Rühle, in: Ehrenzeller, Engeler (Hrsg.), Handbuch Heimatschutzrecht, § 14, Rz. 3, Zürich/St. Gallen 2020, S. 464).

Im Gesetz über die Denkmalpflege und Archäologie vom 6. Februar 2019 (DSG, SRSZ 720.100) sind keine Entschädigungen oder Subventionen vorgesehen. Kantonale Beiträge im Bereich Denkmalpflege werden aus dem Lotteriefonds finanziert. Die einzige Ausnahme bildet der Kantonsbeitrag an die Restaurierungen im Kloster Einsiedeln (vom Volk am 23. September 2012 genehmigter Verpflichtungskredit über 8 Mio. Franken, voraussichtlich laufend bis 2026). Eine gesetzliche Grundlage für die Lotteriefonds-Beiträge findet sich im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele vom 10. November 2020 (§ 6 Abs. 2 Bst. d [EGzBGS] SRSZ 542.100) bzw. der Geldspielverordnung vom 10. November 2020 (§ 10 GSV, SRSZ 542.111). Allerdings leitet sich daraus kein Rechtsanspruch auf einen Beitrag ab.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Die heutige Praxis, Kantonsbeiträge im Bereich Denkmalpflege aus den Mitteln des Lotteriefonds zu leisten, hat sich über die Jahre hinweg entwickelt und sich nicht zuletzt aufgrund der Möglichkeit, bei Bedarf pragmatische Anpassungen vorzunehmen, als taugliches Instrument der Bewahrung von Kulturgut etabliert. Es ist zu beachten, dass die Denkmalpflege in einem hoch dynamischen Umfeld, dem Bauwesen, agiert. Entsprechend flexibel muss auch der Bereich der finanziellen Unterstützung baulicher Vorhaben im Bereich Denkmalpflege ausgestaltet sein. So war es beispielsweise 2016 angezeigt, die damals bestehende Regelung, der Denkmalpflege jährlich den fixen Betrag von 1.55 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds für die Ausrichtung von Denkmalpflege-Beiträgen zuzuweisen, zu ändern. Der Grund hierfür war die sprunghafte Zunahme an Subventionsgesuchen für die Restaurierung von Schutzobjekten aufgrund der regen Bautätigkeit. Neu wurde damals festgelegt, dass Zusicherungen im Bereich Denkmalpflege in Absprache mit dem Finanzdepartement zu erfolgen haben. Die unter Ziff. 2.1 aufgeführten Subventionszahlungen seit 2017 zeigen, dass den erhöhten finanziellen Bedürfnissen auf diese Weise zeitnah und flexibel begegnet werden konnte.

Die Kompetenz zur Zusicherung der Restaurierungsbeiträge im Rahmen der verfügbaren Mittel aus dem Lotteriefonds kommt dem Bildungsdepartement zu (vgl. hierzu auch § 1 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über die Denkmalpflege und Archäologie vom 10. Dezember 2019 [DSV, SRSZ 720.111]). Der Regierungsrat beschränkte diese Kompetenz des Bildungsdepartementes im Bereich der Denkmalpflege dahingehend, als er, abgestuft nach dem Wert eines Objekts, kantonale Beitragssätze an die beitragsberechtigten Kosten festlegte. Diese Beitragssätze basieren heute auf den im Jahr 2006 festgelegten Anteilen (s. o. Ziff. 2.1).

Die oben beschriebenen Prozesse haben sich bisher im Grundsatz bewährt und sollten nicht ohne Not geändert werden. Aus Sicht des Regierungsrates würde eine neue Regelung des Denkmalpflege-Subventionswesens über den ordentlichen Staatshaushalt (und einer damit einhergehenden Anpassung auf Gesetzesstufe) auch keine erkennbaren Verbesserungen für den betroffenen Bürger mit sich bringen. Im Gegenteil, aufgrund des starren Budgetprozesses wäre sogar mit erheblichen Verzögerungen bei den Zusicherungen und Auszahlungen der Unterstützungsgelder zu rechnen und die bisher pragmatische Lösung müsste zugunsten einer Regelung weichen, welche den Verwaltungsaufwand (bei gleichem Resultat) klar steigern würde. Zudem ist es nicht möglich, bei der Budgetierung, welche rund ein Jahr vor dem betreffenden Rechnungsjahr vorgenommen werden muss, eine seriöse Abschätzung zu machen, wie hoch die Subventionsbeiträge ausfallen könnten. Hierzu ist das bauliche Umfeld wie erwähnt schlichtweg zu dynamisch.

Allerdings anerkennt der Regierungsrat die Tatsache, dass mit den aktuell gültigen Beitragssätzen an die substanzerhaltenden Massnahmen bei Denkmalschutzobjekten nur ein Teil der denkmalpflegerischen Mehrkosten abgedeckt wird. Vor diesem Hintergrund kann er sich mit einer substantiellen Erhöhung der Beitragssätze im Bereich Denkmalpflege einverstanden erklären und ist bereit, unter Berücksichtigung der mutmasslichen Lotteriefondsentwicklung eine Erhöhung der Denkmalpflege-Beitragssätze in folgender Grössenordnung vorzunehmen:

Beitragssätze (neu) lokal / regional / national	jährliche Subventionszahlungen	Differenz zu heute (aktuell: 1.9 Mio. Franken)
25 % / 30 % / 35 %	Fr. 2 700 000.--	Fr. 800 000.--

Da der Regierungsrat in § 10 Abs. 1 GSV eine bindende Regel mit fixen Beitragssätzen implementiert, erübrigt sich eine weitere Regelung der Zusicherungskompetenz nach Beitragshöhe und die Zusicherung kann weiterhin vollständig und pragmatisch durch das Bildungsdepartement erfolgen.

In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist, dass auch der Bund für Subventionsleistungen an denkmalgeschützte Objekte im Kanton Schwyz finanzielle Mittel zur Verfügung stellt. Für die laufende Vereinbarungsperiode 2021–2024 sind dies Mittel in der Höhe von jährlich Fr. 475 000.--. Diese Mittel stehen für regional und national eingestufte Objekte zur Verfügung. Bei national eingestufteten Objekten beträgt der Bundesbeitragssatz 20 %, bei regional eingestufteten Objekten sind es 15 %, welche im Rahmen der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel zusätzlich ausgerichtet werden können.

Mit diesen Beitragssätzen erachtet der Regierungsrat die Einschränkungen, welche sich bei Denkmalschutzobjekten aufgrund der verfügbaren Auflagen bei Restaurierungen ergeben, als adäquat abgegolten. Es bleibt in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass eine Unterschutzstellung zwar einen erheblichen Eingriff in die Verfügungsfreiheit des Eigentümers darstellt, dass ihm aber die wesentlichen eigentumsrechtlichen Befugnisse erhalten bleiben.

Insgesamt wird mit der vom Regierungsrat beabsichtigten Erhöhung der Lotteriemittelbeiträge für Subventionszahlungen im Bereich Denkmalpflege dem Anliegen des Motionärs ausreichend Rechnung getragen. Mit der Erhöhung der subventionsberechtigten Kosten auf 25 % bei lokal einge-

stufen, auf 30 % bei regional eingestuft und auf 35 % bei national eingestuft Schutzobjekten werden auf Stufe Kanton die «denkmalschutzbedingten Nachteile (Mehrkosten) angemessen, d. h. substantieller als dies aktuell der Fall ist, ausgeglichen». Auf die Unterbreitung einer Vorlage an den Kantonsrat kann deshalb verzichtet werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 8/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Bildungsdepartement; Amt für Kultur.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber